

Совет Безопасности

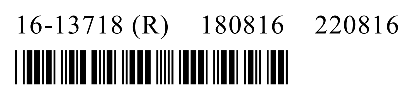
Distr.: General
16 August 2016
Russian
Original: English

Доклад Генерального секретаря о прогрессе, достигнутом в деле стабилизации и восстановления конституционного порядка в Гвинее-Бисау

I. Введение

1. Настоящий доклад, представляемый во исполнение пункта 19 резолюции 2267 (2016) Совета Безопасности, является моим вторым докладом о прогрессе, достигнутом в Гвинее-Бисау в деле стабилизации обстановки в стране и восстановления конституционного порядка. В соответствии с резолюцией 2267 (2016) и пунктом 12 резолюции 2048 (2012) в нем представлена обновленная информация о наиболее важных событиях, произошедших после представления моего предыдущего доклада от 12 августа 2015 года (S/2005/619), и содержатся рекомендации в отношении сохранения режима санкций.

2. Во исполнение вышеуказанной просьбы Совета Безопасности Департамент по политическим вопросам (ДПВ) при содействии Объединенного отделения Организации Объединенных Наций по миростроительству в Гвинее-Бисау (ЮНИОГБИС) провел оценку достигнутого прогресса. Были проведены обсуждения с представителями политических партий в Национальной народной ассамблее, в том числе с председателем Африканской партии независимости Гвинеи-Бисау и Кабо-Верде (ПАИГК), генеральным секретарем Партии за социальное обновление и председателем Союза за перемены и Постоянным представительством Гвинеи-Бисау при Организации Объединенных Наций, а также с представителями Анголы и Бразилии (Председателем Комиссии по миростроительству и Председателем Структуры по Гвинее-Бисау Комиссии по миростроительству). Были также проведены обсуждения с Испанией, Китаем, Нигерией, Португалией, Российской Федерацией, Сенегалом, Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии, Соединенными Штатами Америки, Тимором-Лешти, Францией, Африканским союзом (АС), Европейским союзом (ЕС), Сообществом португалоязычных стран (СПЯС), Экономическим сообществом западноафриканских государств (ЭКОВАС), Отделением Организации Объединенных Наций для Западной Африки и Сахеля (ЮНОВАС) и организациями гражданского общества (Организацией бывших борцов за свободу и Политической платформой в интересах женщин).





II. Основные выводы

3. После выборов в 2014 году в Гвинее-Бисау был достигнут пусть небольшой, но тем более ценный прогресс в отношении создания законного, представительного и демократического правительства, который теперь в значительной степени сведен на нет. Смена трех правительств подряд и продолжительный политический коллапс привели к тому, что в течение последних 12 месяцев происходило дальнейшее ослабление государственных институтов. Было приостановлено осуществление наиболее приоритетных реформ в секторах обороны, безопасности и правосудия, и пострадала также деятельность по оказанию базовых услуг. Нестабильная политическая обстановка пошатнула доверие доноров и инвесторов.

4. Изложенные в моем предыдущем докладе (S/2005/619) рекомендации в отношении сохранения режима санкций Организации Объединенных Наций остаются в силе и сохраняют свою актуальность в связи с ухудшением политической ситуации в Гвинее-Бисау. Эти рекомендации включают: сохранение нынешнего режима санкций, так как это должно дать понять всем жителям Гвинеи-Бисау, что действие санкций распространяется на всех потенциальных противников текущего процесса независимо от их политической и институциональной принадлежности и что Совет по-прежнему готов, при необходимости, скорректировать принимаемые меры и внести требуемые изменения в санкционный перечень; создание группы экспертов для оказания поддержки Комитету в его работе; установление четких критериев для отмены санкций; и рассмотрение ситуации вокруг 11 внесенных в перечень лиц на предмет выяснения того, продолжают ли они соответствовать требованиям для включения в перечень.

5. В настоящее время существует широкий консенсус в отношении того, что санкции сыграли роль сдерживающего фактора, ограничивая прямое участие сил безопасности и обороны в условиях ухудшения политической ситуации в стране с августа 2015 года. Высокая боеготовность и благонадежность вооруженных сил также обеспечиваются благодаря учебно-воспитательной работе с личным составом, которая проводится при поддержке начальника Генерального штаба вооруженных сил. Вместе с тем есть вероятность повышения риска вмешательства военных, если политический кризис не будет преодолен; в соответствующих секторах не проводятся реформы; и, что особенно важно, по причине нестабильной бюджетной ситуации прекратилась выплата денежного содержания военнослужащим.

III. Санкции в Гвинее-Бисау

6. Со времени представления моего последнего доклада (S/2015/619) режим санкций, введенных Советом Безопасности во исполнение резолюции 2048 (2012), не претерпел изменений. Остается в силе запрет на поездки, и в санкционном перечне Комитета, учрежденного резолюцией 2048 (2012), по-прежнему фигурируют 11 лиц, которые все являются членами «Военного командования», совершившего государственный переворот 12 апреля 2012 года. Пятеро из них были внесены в перечень Советом Безопасности

18 мая 2012 года (Ибраима Камара́, Антониу Инжай, Эштеван На Мена, Даба Науална и Мамаду Туре) и шестеро — впоследствии, 18 июля 2012 года — Комитетом, учрежденным резолюцией 2048 (2012), (Санья Клуссе, Кранья Данфа, Идрисса Джало, Чипа На Бидон, Чам На Ман и Жулиу Ньяте).

7. В течение последних 12 месяцев все 11 лиц, внесенных в санкционный перечень, по-прежнему состояли на действительной службе в вооруженных силах Гвинеи-Бисау и, за тремя исключениями, продолжали выполнять прежние функции. 30 июня 2016 года Совет министров назначил бывшего пресс-секретаря начальника Генерального штаба вооруженных сил бригадного генерала Дабу Науалну Председателем Высшего военного трибунала, а бригадного генерала Чипу На Бидона Председателем военного суда Центрального региона. Согласно сообщениям, начальник Генерального штаба военно-морских сил контр-адмирал Санья Клуссе скончался 24 апреля 2016 года. Следует отметить, что его имя по-прежнему фигурирует в санкционном перечне Комитета, учрежденного резолюцией 2048 (2012).

8. С августа 2015 года поступали сообщения о том, что четверо из числа указанных лиц выезжали за пределы Гвинеи-Бисау. Хотя, по утверждениям этих лиц, их поездки осуществлялись в медицинских целях, эти нарушения запрета на поездки по-прежнему ставят под сомнение эффективность осуществления данной меры, особенно в этом регионе. В ходе оценки также было установлено, что в отношении сферы применения ограничений, связанных с запретом на поездки, сохраняется некоторое недопонимание. Следует отметить, что необходимые по гуманитарным соображениями поездки могут быть в индивидуальном порядке разрешены Комитетом по санкциям, учрежденным резолюцией 2048 (2012)[1]. Со времени представления моего последнего доклада Комитет не получал каких-либо ходатайств о применении изъятий на этих основаниях. Чтобы сохранить доверие к санкциям в Гвинее-Бисау, нужно, чтобы Комитет принимал необходимые последующие меры в связи с этими и любыми будущими предполагаемыми нарушениями режима санкций.

9. Вместе с тем, как отмечалось в моем предыдущем докладе, воздействие санкций в Гвинее-Бисау не сводится к ограничениям в рамках запрета на поездки, введенного резолюцией 2048 (2012). Хотя выделить вклад санкций собственно Организации Объединенных Наций, в отличие от воздействия других факторов, по-прежнему трудно, все собеседники, с которыми встречалась группа по оценке, соглашались с тем, что санкции ограничивали прямое вовлечение сил безопасности и обороны в политический кризис в Гвинее-Бисау, который продолжается с августа 2015 года. В связи с этим по итогам оценки были отмечены высказывания насчет того, что, возможно, следует ввести санкции в отношении любых лиц, способствующих усилению политической нестабильности в стране.

[1] См. резолюцию 2048 (2012), пункт 5.

IV. Прогресс, достигнутый в деле стабилизации и восстановления конституционного порядка в Гвинее-Бисау

10. Со времени представления моего последнего доклада Гвинея-Бисау не выходила из политического кризиса, который сильно сковывал работу государственных учреждений, подрывал прогресс в осуществлении национальных реформ и омрачал перспективы социально-экономического развития страны. В настоящее время в стране наблюдается политический коллапс, который вызвал как у народа Гвинеи-Бисау, так и у международных заинтересованных сторон чувство глубокого разочарования и безысходности.

11. В августе 2015 года президент Жозе Мариу Ваш отправил в отставку правительство во главе с премьер-министром Домингушем Симойншем Перейрой. После отстранения г-на Перейры президент Ваш назначил премьер-министром третьего заместителя Председателя правящей Африканской партии независимости Гвинеи-Бисау и Кабо-Верде (ПАИГК) Басиру Джу. Однако 8 сентября 2015 года Верховный суд постановил, что президентский указ о назначении г-на Джи нарушает Конституцию страны. После того как Верховный суд вынес свое постановление, президент Ваш начал консультации с пятью политическими партиями, представленными в Национальной народной ассамблее, о назначении нового премьер-министра. По итогам консультаций президент принял предложенную ПАИГК кандидатуру первого заместителя председателя ПАИГК Карлуша Коррейи, который был назначен и приведен к присяге 17 сентября 2015 года.

12. Тем не менее политическая обстановка в Гвинее-Бисау оставалась напряженной из-за углубления раскола между ключевыми политическими и институциональными заинтересованными сторонами. В декабре 2015 года Национальная народная ассамблея не смогла принять программу правительства, так как 15 членов парламента от ПАИГК и 41 член парламента от Партии за социальное обновление воздержалась при голосовании. Упомянутые 15 членов ПАИГК впоследствии были лишены полномочий представлять свою партию Национальным советом по вопросам юрисдикции ПАИГК и вместо них были назначены новые члены ПАИГК. 15 января 2016 года их мандаты членов парламента были аннулированы Постоянной комиссией Национальной народной ассамблеи. 28 января 2016 года парламент утвердил программу работы правительства, однако на сессии не присутствовали депутаты от Партии за социальное обновление, а президент Ваш в это время проводил консультации с заинтересованными политическими сторонами. 4 апреля 2016 года Верховный суд объявил неконституционными решения Постоянной комиссии Национальной народной ассамблеи и Национального совета ПАИГК и постановил восстановить полномочия 15 членов парламента, которые были лишены своих мандатов. Вследствие этого программа правительства так и не была принята.

13. Сохранение политической напряженности в конечном счете привело к тому, что президент Ваш отправил в отставку премьер-министра Карлуша Коррейю 12 мая 2016 года, всего лишь восемь месяцев спустя после его назначения. 26 мая 2016 года президент Ваш вновь назначил г-на Басиру Джу на должность премьер-министра. Демонстрируя свое недовольство решением

президента, члены отстраненного правительства захватили Правительственный дворец и удерживали его в течение 14 дней, а ПАИГК тем временем обратилась в Верховный суд, поставив вопрос о конституционности повторного назначения г-на Джи. Затянувшаяся тупиковая ситуация вокруг состава нового кабинета, четвертого по счету после выборов в законодательные органы власти в мае 2014 года, едва не закончилась столкновением, когда силы безопасности усилили свое присутствие в Правительственном дворце. 9 июня 2016 года, после интенсивных переговоров с участием лидеров гражданского общества, ЭКОМИБ и ЮНИОГБИС, последние члены отстраненного кабинета без сопротивления покинули Дворец.

14. 15 июля 2016 года по итогам голосования членов Верховного суда Суд постановил, что назначение г-на Джи не противоречило Конституции (семь судей голосовали за и трое — против). Вместе с тем на момент подготовки настоящего доклада Национальная народная ассамблея еще не утвердила программу работы правительства, и в ПАИГК сохранялись глубокие разногласия.

15. Силы безопасности и обороны до сих пор не вмешивались в политический кризис. Миссия Экономического сообщества западноафриканских государств в Гвинее-Бисау (ЭКОМИБ) играла важную роль, обеспечивая постоянный мониторинг ситуации в области безопасности в стране и не допуская вмешательства сил безопасности. На сорок девятой очередной сессии Руководящего органа глав государств и правительств Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС), состоявшейся 4 июня 2016 года, срок действия мандата ЭКОМИБ был продлен еще на 12 месяцев. Африканский союз одобрил решение о продлении срока действия мандата ЭКОМИБ на его 604-м заседании 9 июня 2016 года с учетом результатов его миссии в эту страну в период с 16 по 21 марта 2016 года и ввиду намерения членов Совета Безопасности посетить Гвинею-Бисау 14 июня 2016 года. Организация конференций с участием гражданского населения и представителей вооруженных сил и линия на упрочение принципа единоначалия и обеспечение высокой боеспособности и благонадежности личного состава, которую проводит начальник Генерального штаба вооруженных путем осуществления учебно-просветительских программ, также воспринимаются как позитивный фактор, способствующий тому, чтобы силы безопасности, реагируя на политические события, воздерживались от применения силы[2]. Международное сообщество должно наращивать поддержку важнейших реформ в секторе обороны и содействовать закреплению уже достигнутых успехов.

16. По причине политической нестабильности, многие позитивные сдвиги, достигнутые после президентских выборов в 2014 году, были сведены на нет. Затянулось осуществление рекомендаций по итогам универсального периодического обзора Совета по правам человека и рекомендаций Национальной конференции по вопросам безнаказанности, правосудия и прав человека. Кризис и вызванные им забастовки оказали негативное воздействие на работу секторов образования и здравоохранения и имели несоразмерно тяжелые последствия для женщин и детей. Представители женских групп выражали глубокое разочарование и обеспокоенность по поводу того, что нынешний кризис ограничил возможности для участия женщин в политической жизни и принятии затраги-

[2] Интервью с Председателем Ассоциации бывших борцов за свободу.

вающих их решений. Представители женских групп отмечали, что они представили в Национальной народной ассамблее исторический законопроект, который предусматривает введение 40-процентной нормы представительства женщин в политических институтах, однако этот законопроект не был принят ввиду того, что деятельность Национальной народной ассамблеи была полностью парализована.

17. Несмотря на сохраняющуюся неопределенность в сфере государственного управления, ожидается, что позитивные тенденции в области экономического роста и восстановления будут иметь место и в 2016 году. Вместе с тем ввиду неустойчивости политической обстановки доноры не были готовы выполнять свои обязательства, взятые на совещании международных партнеров «за круглым столом» в марте 2015 года. Кроме того, такие основные институты, как Всемирный банк, Африканский банк развития и Европейский союз приостановили бюджетную поддержку Гвинеи-Бисау, а Международный валютный фонд прекратил предоставление займов для «поддержки платежного баланса». Бюджет Гвинеи-Бисау на 80 процентов формируется за счет внешней финансовой поддержки. В связи с этим прекращение международной финансовой помощи может очень сильно сказаться на способности правительства осуществлять социальные программы и обеспечивать выплату заработной платы государственным служащим.

18. Существуют опасения, что такие группы, как организация «Аль-Каида» в странах исламского Магриба (АКИМ), могут воспользоваться нестабильностью в Гвинее-Бисау, чтобы закрепиться в стране и начать насаждать идеи насильственного экстремизма. В марте 2016 года гвинейскими властями были взяты под наблюдение при пересечении границы и затем арестованы на территории Гвинеи-Бисау четыре лица, подозреваемые в сотрудничестве с исламистом из «Аль-Каиды». В регионе существуют опасения, что Гвинея-Бисау может стать объектом террористических нападений, поскольку возможности правительства в плане реагирования на эту угрозу, равно как и на угрозы, связанные с транснациональной организованной преступностью и незаконным оборотом наркотиков, в нынешних условиях остаются ограниченными.

19. Мой Специальный представитель в Гвинее-Бисау, действуя в тесной консультации с региональными и международными партнерами, оказывал свои добрые услуги для того, чтобы убедить национальные заинтересованные стороны в том, что они должны срочно преодолеть нынешнюю тупиковую ситуацию на основе диалога и в соответствии с Конституцией. На своем 586-м заседании 31 марта 2016 года Совет мира и безопасности Африканского союза просил Председателя Комиссии предложить координационной группе высокого уровня вступить в контакт с заинтересованными сторонами в Гвинее-Бисау, чтобы содействовать созданию условий для диалога между основными заинтересованными политическими сторонами. В ходе сорок девятой очередной сессии Руководящего органа глав государств и правительств Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС), состоявшейся 4 июня 2016 года, ЭКОВАС решило направить в Гвинею-Бисау делегацию высокого уровня в составе президентов Гвинеи, Сенегала и Сьерра-Леоне в рамках по преодолению тупиковой политической ситуации. Бывший президент Олусегун Обасанджо в его качестве Специального посланника по Гвинее-Бисау президента Нигерии Мухаммаду Бухари также принимал активное уча-

стие в посреднических усилиях в рамках ЭКОВАС и в консультациях с моим Специальным представителем в Гвинее-Бисау.

20. Как говорилось в моем предыдущем докладе (S/2015/619), коренные причины нестабильности в Гвинее-Бисау по-прежнему не устранены и нынешний политический коллапс грозит обратить вспять прогресс, достигнутый после успешного проведения всеобщих выборов в 2014 году. Заинтересованным сторонам следует решать связанные с нынешним кризисом вопросы на основе конструктивного диалога и взаимопонимания, уделяя особое внимание прекращению нынешнего конституционного кризиса, обеспечению уважения верховенства права, борьбе с безнаказанностью, поощрению подотчетности и поиску конструктивных решений.

V. Рекомендации в отношении сохранения режима санкций Организации Объединенных Наций

21. Затянувшаяся тупиковая политическая ситуация, которая наблюдалась в Гвинее-Бисау в течение последних 12 месяцев, наглядно показала слабость государственных институтов, несмотря на то, что недавно был восстановлен конституционный порядок. Неоднозначность толкования вопроса о разделении властей приводило к частой смене правительств в течение этого периода. Это подрывало необходимое политическое сотрудничество между президентом, премьер-министром и председателем Национальной народной ассамблеи, затягивало проведение реформ и усиливало апатию доноров. Реформы, особенно в области правосудия, безопасности и обороны, не только имеют решающее значение для долгосрочной стабильности Гвинеи-Бисау, но и являются предпосылками для оживления деятельности и увеличения финансовой помощи международных партнеров.

22. Рекомендации в отношении продления санкций Организации Объединенных Наций, перечисленных в моем предыдущем докладе (S/2005/619), остаются в силе и сохраняют свою актуальность в связи с ухудшением политической ситуации в Гвинее-Бисау. Совет, возможно, пожелает сохранить ныне существующие критерии для включения в перечень и, таким образом, дать недвусмысленно понять всем жителям Гвинеи-Бисау, что действие санкций распространяется на всех потенциальных противников текущего процесса независимо от их политической и институциональной принадлежности и что Совет готов при необходимости рассмотреть вопрос о том, чтобы ввести дополнительные санкции и пополнить санкционный перечень. Совету также, наверно, следует рассмотреть вопрос о создании группы экспертов для расширения информационной базы в целях подготовки более адресных и эффективных санкций. Такая группа могла бы также способствовать повышению осведомленности о режиме санкций в стране. Кроме того, само существование этой группы служило бы для потенциальных политических противников сдерживающим фактором, демонстрирующим, что Совет внимательно следит за развитием событий в Гвинее-Бисау. Если Совет примет решение о создании этой группы, ему, вероятно, следует поручить ей выявлять лиц, удовлетворяющих критериям для внесения в санкционный перечень и принятия адресных мер.

23. Сообщения о кончине в 2016 году одного из по-прежнему фигурирующих в перечне лиц и назначении другого на высокую судебную должность наглядно показывают, что Совету и его Комитету по санкциям, учрежденному резолюцией 2048 (2012), надлежит пересмотреть свой санкционный перечень, чтобы поддержать авторитет режима санкций. Предложенная выше группа экспертов могла бы оказать помощь в этом отношении. Такой пересмотр перечня мог бы также быть приурочен к рассмотрению основных критериев, завершение которого, возможно, станет основанием для дальнейшей корректировки, расширения или отмены санкций. Согласование критериев послужит включенным в перечень лицам важным сигналом того, что существуют способы добиться исключения из перечня.

24. В течение этого периода политической нестабильности в Гвинее-Бисау Совет Безопасности продолжал активно и последовательно реагировать на основные политические события в Гвинее-Бисау, выражая озабоченность по поводу политической напряженности и призывая продолжать соблюдать законность и поощрять всеобщий диалог, чтобы выйти из политического тупика[3]. Непосредственное взаимодействие Комитета по санкциям, учрежденного резолюцией 2048 (2012), с местными, региональными и международными субъектами, а также партнерами по системе Организации Объединенных Наций будет восприниматься в Гвинее-Бисау как свидетельство повышенного уровня внимания со стороны Совета. Аналогичным образом, Комитет по санкциям, возможно, пожелает также рассмотреть возможность того, чтобы направить своего Председателя с визитом в Гвинею-Бисау и по странам региона в целях повышения осведомленности о санкциях и повышения их эффективности.

25. Адресные меры в отношении лиц в Гвинее-Бисау имеют непосредственной целью оградить усилия в области миростроительства и политический процесс от посягательств реальных и потенциальных противников. Кроме того, Организация Объединенных Наций могла бы оказать помощь в создании более благоприятных условий для посредничества при урегулировании кризиса и в укреплении авторитета посредников.

[3] См. заявления Совета Безопасности для прессы о положении в Гвинее-Бисау (SC/12005 от 12 августа 2015 года); (SC/12007 от 14 августа 2015 года); (SC/12054 от 21 сентября 2015 года); и (SC/12405 от 15 июня 2016 года).